Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 215 EU-voorstel: Europese Migratieagenda COM(2015)240

T

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2016

Hierbij bieden wij u, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de kabinetsappreciatie aan van het voorstel voor een Verordening van de Raad over het bieden van noodsteun binnen de EU (COM(2016) 115) en de mededeling van de Europese Commissie (verder: Commissie) van 2 maart 2016 ter toelichting op het voorstel (COM(2016) 116 final). Deze brief komt in plaats van het reguliere BNC-fiche, maar gaat wel in op de elementen van een BNC-fiche, zoals rechtsbasis, subsidiariteit en proportionaliteit, alsook financiële consequenties en implicaties voor de uitvoering en handhaving.

Deze mededeling en verordening vormen een reactie op de conclusies van de Europese Raad van 18 en 19 februari 2016, waarin deze de Commissie opriep om tot een voorstel te komen om de humanitaire situatie in de Westelijke Balkan te adresseren:

«Voorts vraagt de humanitaire situatie van migranten op de Westelijke Balkanroute om dringende maatregelen; alle beschikbare EU- en nationale middelen moeten worden ingezet om die situatie te verlichten. Daartoe acht de Europese Raad het noodzakelijk nu de capaciteit te creëren waarmee de EU intern, in samenwerking met organisaties als UNHCR, humanitaire bijstand kan verlenen om landen te ondersteunen die met grote aantallen vluchtelingen en migranten worden geconfronteerd, waarbij wordt voortgebouwd op de ervaringen van de dienst Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming van de EU. De Europese Raad verwelkomt het voornemen van de Commissie om zo spoedig mogelijk concrete voorstellen te doen.»

De Raad neemt conform artikel 122, lid 1 VWEU op voorstel van de Commissie een besluit. De Raad stemt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Het Europees parlement is niet betrokken als medewet-

kst-34215-T
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

gever. Het Europees parlement is mede-begrotingsautoriteit en besluit daarom wel over de financiering van het instrument via de aanvullende begroting.

Inhoud voorstel

De Commissie stelt voor een nieuw instrument op te zetten om binnen de EU noodsteun te kunnen verlenen in het geval van toekomstige crises – natuurlijk of met een menselijke oorzaak; hedendaags of toekomstig – waarvan de schaal en impact zodanig zijn dat er sprake is van ernstige humanitaire gevolgen. Het nieuwe instrument is nodig omdat de huidige fondsen zoals het AMIF (het Asiel, Migratiefonds en Integratiefonds) en ISF (Fonds voor Interne Veiligheid) ongeschikt zijn voor het op zeer korte termijn verlenen van hulp op een grote schaal binnen de Europese Unie. Het instrument is complementair aan de (humanitaire) respons van lidstaten zelf. De noodsteun zal worden toegekend en geïmplementeerd in overeenstemming met de humanitaire principes.

Het nieuwe instrument zal over een periode van drie jaar in totaal € 700 miljoen ter beschikking hebben. Voor 2016 is een bedrag voorzien van € 300 miljoen, voor de daaropvolgende jaren voorziet de Commissie een bedrag van € 200 miljoen in 2017 en € 200 miljoen in 2018.

Het voorstel stelt dat de Commissie de noodsteun kan uitvoeren of eventueel ook partnerorganisaties kan aanwijzen die deze acties uitvoeren. Die partnerorganisaties kunnen non-gouvernementele organisaties betreffen, gespecialiseerde instanties uit de lidstaten of internationale agentschappen en organisaties die expertise op dit terrein hebben. De Commissie kan via direct of indirect management het financiële instrument implementeren.

Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

Het kabinet onderschrijft dat er dringende maatregelen moeten worden getroffen om de humanitaire situatie van migranten op de Westelijke Balkanroute te verlichten, zoals ook door de ER van 18 en 19 februari bevestigd. Het huidige voorstel geeft invulling aan deze opdracht van de Europese Raad. Het kabinet staat positief tegenover het voorstel en zet zich als EU-voorzitter in op een snelle aanname in de Raad. Het voorstel wordt door een meerderheid van de lidstaten positief ontvangen.

Het kabinet onderschrijft de keuze voor een algemeen kader voor de verstrekking van noodhulp binnen de EU. Het kabinet zal bezien in hoeverre nadere stappen nodig zijn om binnen bestaande middelen ook op nationaal niveau te komen tot additionele inzetbaarheid van noodhulp ten behoeve van EU-lidstaten. Voor het kabinet is het tevens van belang dat het voorgestelde noodhulpinstrument een aanvulling vormt op bestaande Europese instrumenten (zoals het AMIF, het ISF en het Unie Civiele Bescherming Mechanisme (UCPM)). Het kabinet ondersteunt de inzet van de Commissie dat het instrument niet ten koste gaat van de humanitaire hulp voor crises buiten de Europese Unie.

Het kabinet onderschrijft de wenselijkheid van de brede toepasbaarheid van het instrument en benadrukt dat het instrument complementair is aan de (humanitaire) respons van lidstaten zelf. Wel acht het kabinet het van belang dat de lidstaten een rol in het besluitvormingsproces bij de uitvoering van de noodsteun krijgen

Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

De rechtsgrondslag voor de Verordening is artikel 122, lid 1 VWEU. Op grond van dit artikel kan de Raad op voorstel van de Commissie in een geest van solidariteit tussen de lidstaten voor de economische situatie passende maatregelen vaststellen. Artikel 122, lid 1 VWEU biedt een passende rechtsgrondslag voor brede noodhulpacties, zoals wanneer door een migratiestroom bepaalde lidstaten economisch in moeilijkheden raken. Nederland kan zich daarom vinden in de gebruikte rechtsgrondslag.

Hoewel bij economisch beleid het beleid van de lidstaten voorop staat en de Raad een coördinerende rol heeft, ziet dit instrument specifiek op een uit het EU-budget gefinancierd mechanisme. Lidstaten zouden op individuele basis minder effectief zijn in het genereren van voldoende snelle en voldoende omvangrijke hulp bij crises, een Europese aanpak is effectiever. Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit daarom positief. Het instrument is niet enkel opgezet met als doel om de huidige humanitaire noden te adresseren maar ook om eventuele toekomstige humanitaire noodsituaties het hoofd te kunnen bieden. Gezien de grootschaligheid van de huidige problematiek, en de snelle opvolging van ontwikkelingen, acht het kabinet het noodzakelijk dat er ook rekening gehouden wordt met mogelijke toekomstige crises. Daarnaast is de steun die een lidstaat ontvangt altijd complementair aan de reactie van de getroffen lidstaat. Om deze bovenstaande redenen acht het kabinet het voorstel proportioneel.

Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Het nieuwe instrument is onderdeel van de reguliere EU-begroting en zal over een periode van drie jaar in totaal € 700 miljoen ter beschikking hebben. Voor 2016 is een bedrag voorzien van € 300 miljoen. Het instrument wordt gefinancierd via herschikking van middelen vanuit het Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF). Een eerste tranche van € 100 miljoen aan vastleggingen en € 80,2 miljoen aan betalingen zal voor 2016 ter beschikking gesteld worden. Het resterende bedrag van € 200 miljoen euro kan in de loop van het jaar ter beschikking gesteld worden via herschikking of een nieuwe aanvullende begroting. De Commissie zal financiering voor 2017 en 2018 meenemen in haar begrotingsvoorstellen voor die jaren.

Implicaties juridisch

De verordening zal in werking treden op de dag van de publicatie in het Officiële Publicatieblad van de EU.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen